
Polítiques d'immigració

PID_00261708

Elena Sánchez-Montijano

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores



Elena Sánchez-Montijano

Doctora en Ciències Polítiques per la Universitat Pompeu Fabra. Investigadora sènior al CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). Professora associada a la Universitat de Barcelona.

Primera edició: febrer 2019

© Elena Sánchez-Montijano

Tots els drets reservats

© d'aquesta edició, FUOC, 2019

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Disseny: Manel Andreu

Realització editorial: Oberta UOC Publishing, SL

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars del copyright.

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. Polítiques de migracions: control dels fluxos	7
2. El tipus de migrants i el control dels seus fluxos	10
2.1. Migració regular: <i>the front door</i>	10
2.2. Els refugiats i les regularitzacions: <i>the side door</i>	13
2.3. Migració irregular: <i>the back door</i>	18
3. Desenvolupament d'un marc de cooperació per a gestionar les migracions	22
3.1. Un marc d'actuació global	22
3.2. Processos regionals de cooperació	26
Bibliografia	31

Introducció

«From the moment they managed their own affairs, well before political independence, Americans were determined to select who might join them, and they have remained so ever since. Immigration policy, broadly conceived [...] not only entry but also related processes that affect the nation's composition, thus emerged from the outset as a major instrument of nation-building.»

(Zolberg, 2006, pàg. 759)

Tal com expliquen Martin i altres en el seu llibre *Managing Migration* (2006), en un món ideal hi hauria molt poques barreres per a les migracions, i molt poca migració indesitjada, com a conseqüència de la falta de moviments forçosos (per situació econòmica, social o política). Però, tal com vam veure en el mòdul anterior, la realitat és que avui les migracions tenen la seva explicació en una diversitat de factors d'expulsió i atracció que comporten un important moviment de persones a tot el món.

Davant d'aquest fenomen, una multiplicitat d'actors es veuen obligats a participar a fi de gestionar els diferents fluxos migratoris. De fet, avui dia la gran majoria dels migrants es troben, d'una manera o altra, amb algun tipus d'actuació provinent d'organismes internacionals, governamentals, societat civil o empreses privades. En aquest mòdul i en el següent revisarem aquestes accions. Per a això, partirem d'una divisió clàssica a l'hora d'aproximar-se a l'anàlisi i l'estudi de les migracions, això és, la separació conceptual i analítica entre les polítiques migratòries (que s'analitzaran en el present mòdul) i les polítiques d'acolliment i integració, també anomenades polítiques d'immigrants (que es revisaran en el mòdul tres).

En aquest mòdul en concret revisarem la gestió del moviment de les persones. En primer lloc, ens centrarem a fer un reconeixement ràpid dels factors que expliquen i determinen el tipus de control de frontera que té cada país. En segon lloc, exposarem les tres fases històriques principals que la gestió dels fluxos de migrants ha tingut des de mitjan segle XX. En tercer lloc, explorarem les diferents maneres de gestionar la migració prenent en consideració el tipus de migrant de què es tracti, seguint la divisió plantejada per Aristide Zolberg. Finalment, i després de presentar la complexitat que té la gestió de les migracions, revisarem els esforços internacionals i regionals per a donar resposta al moviment de persones.

Objectius

Els objectius del mòdul són els següents:

- 1.** Explorar els factors que determinen la gestió de les migracions.
- 2.** Revisar les fases històriques de gestió dels fluxos migratoris.
- 3.** Familiaritzar-se amb les diferents maneres de gestionar els fluxos migratoris en funció dels tipus de migrants.
- 4.** Conèixer els principals acords i marcs d'actuació internacionals i regionals en la gestió de les migracions.

1. Polítiques de migracions: control dels fluxos

Avui dia tots els fluxos migratoris es troben més o menys davant una doble paradoxa o davant un dilema. D'una banda, es tracta de moviments de persones que responen a una àmplia complexitat de factors (tant individuals com grupals, principalment per desigualtats econòmiques o desestabilitzacions polítiques), però, d'altra banda, aquests moviments són un reflex clar d'un procés de globalització imparable amb base en estats democràtics liberals i economies capitalistes (Guiraudon i Joppke, 2001). En aquest context de regulació dels fluxos humans és bàsic el paper que tenen els poders polítics, principalment el rol dels estats, però també el dels organismes internacionals o subestats.

Les mesures adoptades pels diferents organismes governamentals dependran en gran manera dels interessos que cadascun tingui en aquests fluxos migratoris. Si bé ens és més senzill identificar el rol que tenen els estats de destinació per a controlar qui entra al seu territori, la veritat és que aquests països d'acollida no són els únics actors involucrats en la gestió dels fluxos. Tant els països d'origen com els de trànsit tenen un paper clau a l'hora de regular els fluxos migratoris. En general, tots els països dificulten o faciliten la sortida i entrada del seu territori d'acord amb els seus interessos i necessitats, i atenent a una important diversitat de factors. Entre aquests factors, hi ha els següents:

- Els vincles històrics que hi ha entre els països d'origen i d'acollida: En termes generals, els països de destinació que tenen algun tipus de vincle històric amb el país d'origen solen tenir una política més permissiva d'entrada per als seus ciutadans. Això es relaciona en gran manera amb el factor següent.
- Els vincles lingüístics o culturals: Igual que passa amb els vincles històrics, en termes generals els països d'acollida tenen preferència per acollir dins de les seves fronteres persones amb vincles culturals propers i amb una llengua compartida, atès que en principi es percep que això disminueix les tensions entre els nouvinguts i els nacionals i conforma un escenari que facilita el procés d'integració.
- Els interessos econòmics: En una situació de bonança econòmica el país d'acollida voldrà atreure immigrants que satisfacin les necessitats del mercat de treball. I en el país d'origen, en situació de pressió econòmica, els emigrants poden, en primer lloc, ser un alleujament per a la feble economia del país i, en segon lloc, comportar una injecció - entrada de capital estranger mitjançant les remeses que els emigrants assentats a l'exterior envien als familiars.

- La situació geoestratègica: Tant la posició geogràfica com les relacions de cooperació i col·laboració que cada país té amb uns altres condiciona el tipus de control de fluxos migratoris que porta a terme (per exemple, la lliure circulació de persones que es produeix en el marc de l'acord Schengen de la Unió Europea).

Així i tot, el control dels fluxos migratoris no sempre ha tingut la mateixa sort i ha depès del moment històric i geogràfic present. En una breu revisió històrica dels fluxos dels segles XX i XXI, es poden observar tres fases concretes de polítiques migratòries i control de fluxos:

- **Polítiques de portes obertes (1945-1970).** La reconstrucció d'Occident després de la Segona Guerra Mundial va tenir com a conseqüència l'atracció de mà d'obra, i els principals llocs de destinació van ser els països europeus i els Estats Units. Aquests països pretenien que els treballadors ajudessin a desenvolupar els països que havien estat devastats durant llargs anys de contesa. En aquell moment l'immigrant era laboral i temporal i la seva condició al país d'acollida era aquesta i solament aquesta. És a dir, la integració d'aquests milions de persones no formava part de les polítiques impulsades pels poders polítics, atès que es tractava de treballadors convidats a treballar i no es pensava en cap moment en la seva acomodació.
- **Polítiques de portes tancades (1970-1990).** La crisi econòmica dels anys setanta va afeblir seriosament el creixement econòmic i l'estat del benestar. La recessió econòmica, juntament amb les pèrdues d'ocupació massives, va comportar la paralització dels fluxos migratoris i el control exhaustiu de les arribades. No solament es van tancar les portes per als nous arribats, sinó que, a més, milions d'estrangers eren percebuts com a mà d'obra «sobrant». És en aquell moment que es va generalitzar la coneguda frase «vam demanar mà d'obra, però ens van arribar persones», que suggeria la necessitat d'engegar polítiques socials i d'integració per a tota aquella població. La majoria dels estats van canviar les seves lleis i procediments d'entrada i van fer controls més exhaustius, dificultant l'atorgament dels visats, incrementant els recursos per a identificar documents falsos o augmentant les penes per creuar la frontera de manera irregular o per falsificar documents. Aquesta lògica restrictiva es va deixar d'aplicar breument a la fi dels anys noranta amb el creixement econòmic i la recuperació de les economies occidentals, i això va tenir com resultat un increment important de l'arribada d'immigrants.

«Vam demanar mà d'obra, però ens van arribar persones.»

Aquesta frase, que s'atribueix al novel·lista suís Max Frisch en 1965, feia referència a les migracions rebudes per Suïssa durant aquella dècada, especialment a l'arribada de persones des d'Espanya, Itàlia i Portugal.

No hi ha dubte que aquesta reflexió de mitjan anys seixanta ja obria la porta a l'important debat sobre la diversitat, la cohesió social i la gestió de la immigració que avui és en les

nostres societats. D'igual manera, feia referència al conflicte inherent entre empresaris i treballadors.

- **Països fortalesa o murs de contenció (del 2000 a avui).** Aquesta política, que manté una certa continuïtat amb l'anterior i que desenvolupa les polítiques restrictives prèvies, es caracteritza, a més, per mantenir una lògica d'actuació basada en la seguretat i en el perill que la immigració pot comportar per a l'estabilitat i la pau dels estats. La creació de països fortalesa neix principalment com a resposta als atemptats de Nova York del setembre del 2001 i es basa en l'interès per contenir els fluxos migratoris i la necessitat de protegir les fronteres territorials davant la possibilitat de nous atacs terroristes. Una característica pròpia d'aquesta etapa de control migratori és l'anomenada externalització de les fronteres, estratègia bàsica per a poder crear països fortalesa (que després veurem amb més detall en el marc del control de la migració irregular).

En definitiva, observem una tendència cada vegada més gran a controlar els fluxos migratoris de manera global, la qual moltes vegades és incongruent amb la globalització i l'intercanvi que aquest model securitari comporta, i això fa pensar, en definitiva, que pot tenir un èxit limitat. La posada en marxa de polítiques restrictives no solament deixa fora immigrants irregulars, sinó que restringeix altres possibles moviments perquè són vistos com a sospitosos. A més, tal com Cornelius i altres afirmaven en 1994, les diferències econòmiques, socials i polítiques entre el nord i el sud són de tal magnitud que no importa el nombre de mesures restrictives i les barreres que s'incorporin als sistemes migratoris, ja que els moviments continuaran incrementant-se, especialment el de la immigració irregular.

2. El tipus de migrants i el control dels seus fluxos

En termes generals, les polítiques de control dels fluxos migratoris dependran del tipus de migració de què es tracti (internacional, temporal –circular– o de trànsit) (vegeu el mòdul 1) i de la situació legal en què la persona es trobi a l'hora de fer la mobilitat (regular, irregular o en protecció internacional). Zolberg (2006), en el seu llibre *A Nation by Design*, afirmava que hi ha tres portes d'entrada de la immigració a un país: la porta del davant (*front door*), la lateral (*side door*) i la del darrere (*back door*). Amb relació a aquesta última, podem distingir diverses polítiques de control dels fluxos migratoris. En qualsevol cas, el moviment de persones és molt complex (vegeu el mòdul 1), i el pas d'un estatus a un altre (de la regularitat a la irregularitat i de nou a la regularitat) és un fenomen que es dona constantment quan s'analitzen els fluxos migratoris en profunditat.

2.1. Migració regular: *the front door*

Tots els estats parteixen d'una sèrie de filtres de control de l'arribada de persones de manera regular als seus territoris seguint els seus propis interessos d'acollida, sia econòmics, demogràfics, polítics o de qualsevol altra mena. La migració regular està vinculada principalment a l'arribada de persones assignades de manera directa al mercat de treball. Però, encara que aquest tipus de mobilitat pot ser la més important en volum, no és l'única. Vegem les principals categories de mobilitat i com els estats s'hi comporten.

Migracions laborals

D'acord amb les estimacions ofertes per l'Organització Internacional del Treball (OIT), dels més de 250 milions de migrants que hi ha al món en l'actualitat, gairebé dues terceres parts són treballadors migrants. En concret, representen

«el 4,4 per cent de la força de treball mundial, una proporció major que la de migrants internacionals en la població mundial».

(OIT, 2017, pàg. 7)

El major moviment de persones al món es produeix per motius laborals, és a dir, que en la decisió de sortir d'un país i anar a un altre hi ha el desig de treballar (d'acord amb les teories economicistes que hem vist en el mòdul 1). La principal porta d'entrada és mitjançant el reclutament en origen, però també n'hi ha d'altres. Vegem-les totes:

Reclutament en origen o «control remot». L'obtenció d'un visat de treball des del país d'origen s'ha convertit en la principal via d'entrada regular per als milions d'immigrants que es mouen per motius laborals. Per a engegar aquest

tipus de migració, tots els països del món s'han dotat d'una política migratòria de control de fluxos en la qual s'estableix qui pot entrar i en quines condicions laborals. A més, s'han creat xarxes de contractació i reclutament que durant anys han permès posar en contacte treballadors als països d'origen amb sectors productius necessitats de mà d'obra als de destinació. Aquest tipus de control de les migracions se l'ha anomenat control remot, i el seu objectiu fonamental ha estat parar la mobilitat fins i tot abans que pogués arribar a territori, i donar pas de manera exclusiva a les persones desitjades pels mercats de treball.

Un exemple del funcionament d'aquest tipus de realitat d'ocupació transnacional són els contingents de contractació que van funcionar intensament en els millors moments econòmics dels països occidentals (dels noranta fins al final dels dos mil). Els contingents de treballadors consistien en llistats d'ocupacions que no eren cobertes per mà d'obra nacional i que tractaven de buscar en tercers països. Perquè aquest sistema de contractació en origen funcionés, actors tant de països d'origen com de destinació treballaven conjuntament mobilitzant empreses demandants de treballadors, empreses privades de contractació, sistemes públics d'ocupació, sistemes públics de seguretat social i ministeris d'interior i exterior. En definitiva, un entramat complex d'actuació que alimentava els sistemes productius necessitats de mà d'obra.

La Unió Europea, per exemple, ha arribat a regular un visat de treball únic per a tots els estats membres partint de la base que l'entrada en un país de la Unió permet l'entrada a la resta dels països i, per tant, al seu mercat de treball per l'acord de lliure circulació de Schengen. La directiva de Permís únic de 2011 recull les condicions en què un treballador immigrant pot ser beneficiari d'aquest visat. Igualment, regula els drets mínims i els deures que han de ser atorgats a un treballador que és acceptat per qualsevol estat membre.

Treballadors altament qualificats. Cada vegada més països estan engegant polítiques concretes de contractació de treballadors amb alta qualificació. La majoria de les polítiques que regulen la mobilitat de professionals altament qualificats es basen a eliminar les barreres temporals i burocràtiques que acompanyen les contractacions dels immigrants. Així mateix, atorguen drets específics que la resta dels immigrants no tenen. Un exemple en aquest sentit és la facilitació per a la reagrupació familiar o l'accés a la residència de llarga durada que està vinculada als treballadors contractats com a altament qualificats. Si bé en principi aquest tipus de treballador respon a la necessitat de cobrir una demanda d'ocupació que no és coberta pels treballadors autòctons, aquest tipus de contractació es percep com la via que tenen els estats per a reforçar la competitivitat i el creixement econòmic amb l'atracció de talent.

Amb el pas del temps trobem més exemples de sectors de productivitat que estan completament bolcats a atreure professionals amb alta qualificació, i els governs han engegat una sèrie d'accions amb aquest objectiu que permeten l'entrada de manera més senzilla i eficaç a aquest tipus de treballador: des de l'aplicació del visat H-1B als Estats Units fins a la implantació de la recent tar-

geta blava a la Unió Europea mitjançant la directiva de l'any 2009 (2009/50/CE), passant per les nombroses polítiques dels governs xinès, indi o turc per a retornar la seva diàspora més qualificada, que és a l'exterior. L'exemple de Silicon Valley als Estats Units per a atreure treballadors experts en tecnologia és un dels més coneguts, però no és l'únic. El Regne Unit, per exemple, contracta treballadors europeus (especialment espanyols, portuguesos i italians) i africans per al sector sanitari des dels anys noranta.

Treballadors temporals (convidats). La contractació de treballadors directament al país d'origen i per períodes temporals concrets va ser una pràctica portada a terme després de la Segona Guerra Mundial i amb la qual es movien grans volums de persones. Però la implantació generalitzada a tots els països occidentals no va arribar fins als anys setanta, i, si bé segueix en l'actualitat, els volums de treballadors són molt inferiors als posteriors a la Gran Guerra. Aquest tipus de mobilitat partia de la lògica de contractar persones que suplissin, únicament i exclusiva, les necessitats de mà d'obra per a períodes concrets. Així, després de fer aquest treball, havien de tornar als països d'origen.

Una bona part d'aquests programes van ser molt vinculats, i encara ho són avui, als interessos geopolítics dels estats, i els governs inclouen aquest tipus de programes en paquets més amplis de cooperació i col·laboració amb països d'origen d'aquests treballadors; en definitiva, s'insereixen en polítiques que van molt més allà dels moviments de persones. La majoria d'aquestes contractacions s'han fet en sectors productius en què la temporalitat és una característica pròpia, com en l'agricultura o en el turisme. Malgrat el seu èxit en diferents països, particularment entre els asiàtics, aquest tipus de contractació no ha estat exempt de crítiques pels escassos drets que s'atorguen a aquests treballadors (per exemple, a obtenir una residència) o per la dependència tan alta que els contractats tenen amb l'empresari, especialment si volien un contracte per a diversos anys seguits.

Els estudiants i la recerca

Milions d'estudiants es mouen anualment pel món a fi d'adquirir una experiència de vida i com a manera d'invertir en les seves capacitats (lingüístiques però també competencials). La gran majoria d'aquests moviments són protagonitzats per joves de països en vies de desenvolupament que estudien sota el paraigua d'algun tipus de programa per a estudiants estrangers, normalment vinculats a l'educació secundària o universitària. De fet, aquest tipus de programes és vist per moltes persones com un programa específic i concret de reclutament de futurs treballadors (Martin i altres, 2006). Després de seguir aquest tipus de programa, és lògic que aquests immigrants trobin facilitats per a incorporar-se a la societat d'acollida, atès que ja han estudiat al país. Així i tot, la majoria dels programes no permeten que els estudiants puguin treballar durant la seva estada, o si o fan ha de ser per unes hores molt limitades.

Una altra de les vies d'entrada, que comporten una mobilitat important a escala mundial, és la que està vinculada a la recerca. Investigadors de tot el món es mouen d'un país a un altre per períodes més o menys extensos, encara que normalment de manera temporal, a fi de dur a terme el seu treball. Igual que en el cas de la mobilitat dels treballadors altament qualificats, diversos països del món disposen d'una regulació específica que permet l'entrada i l'assentament relatiu (temporal) d'aquests investigadors. Si bé aquest tipus de mobilitat es dona a tot el món, és especialment important la que posen en marxa investigadors procedents de països en vies de desenvolupament amb destinació a països desenvolupats, atrets per l'alt nivell de les institucions acadèmiques i la qualitat dels programes de recerca.

La Unió Europea, per exemple, ha creat una regulació específica per a la mobilitat tant d'estudiants com d'investigadors, la coneguda directiva d'Estudi i recerca de 2016 (2016/801/EU). Aquesta directiva, que en l'articulat recull les condicions d'entrada i residència de nacionals de tercers països que van a un estat membre amb l'objectiu d'investigar, estudiar, fer pràctiques, etc., busca harmonitzar i facilitar l'arribada d'aquests estrangers al territori de la Unió.

Altres portes d'entrada

A més de les presentades fins aquí, hi ha altres portes d'entrada als països, com per exemple la reunificació familiar. Una bona part dels països del món han desenvolupat una política vinculada a la reunificació familiar. Aquesta via d'entrada està basada en el dret internacional de viure en família –regulat en la Convenció dels drets dels treballadors estrangers i les seves famílies firmat al 1990 i per l'article 9 de la Convenció internacional sobre els Drets de l'infant de 1991–, i tots els països la possibiliten de manera més o menys favorable. La reagrupació familiar parteix de la idea que qualsevol treballador té dret a viure en família, i se sosté per la lògica que un migrant que viu en família tindrà més possibilitats d'adaptar-se i integrar-se al país d'acollida. Avui dia, la reunificació familiar s'ha convertit en una de les principals vies d'entrada a molts països occidentals, ja que l'accés al mercat de treball de manera directa s'ha tancat a causa de la crisi financera i econòmica que es va produir en 2008. En el mòdul següent (sobre polítiques d'integració) es desenvoluparà en profunditat la reunificació com a dret.

2.2. Els refugiats i les regularitzacions: *the side door*

Zolberg (2006) entenia per porta lateral les migracions que, si bé en un primer moment es poden entendre com a migracions de tipus irregular, poden ser reconegudes com a migracions regulars a mitjà termini. El principal moviment de persones que entra a través de la porta secundària són les persones desplaçades de manera forçosa, atès que l'entrada al país es produeix de manera ir-

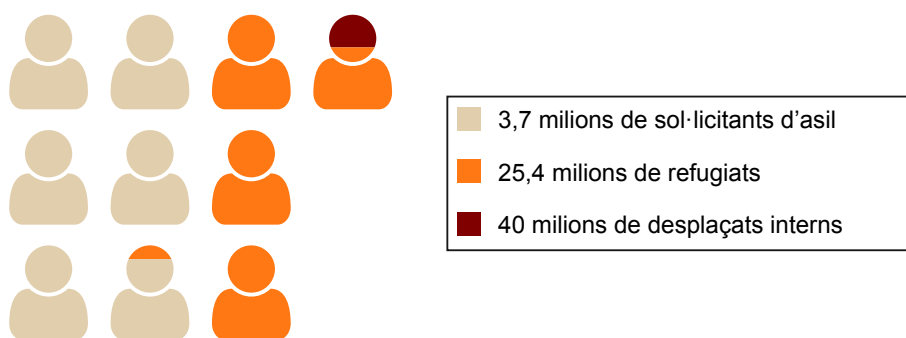
regular i després aquestes persones són reconegudes com a portadores d'un estatut de protecció internacional. A aquest reconeixement se n'hi afegeixen d'altres de puntuals, com els programes de regulació extraordinària.

Migració forçosa (protecció internacional i humanitària)

La migració forçosa és el moviment de persones l'origen de les quals és una persecució individual o col·lectiva que els posa en perill la integritat. Si bé la cara més visible de la migració forçosa és el refugi a l'exterior, la majoria de persones que fugen de la seva comunitat d'origen fan un desplaçament intern dins del propi país, tal com es pot veure en el gràfic següent, amb dades del final del 2017. A més d'aquestes persones desplaçades a l'interior i dels refugiats (una vegada ja tenen reconegut l'estatut de protecció internacional), hi ha un important nombre de persones que són sol·licitants d'asil (*asylum seekers* en anglès). Els sol·licitants d'asil, que s'incrementen any rere any, són les persones que creuen fronteres internacionalment però l'estatut de protecció de les quals encara no ha estat atorgat perquè no han tingut temps per a demanar-lo o perquè l'han demanat però la concessió o denegació no ha estat resolta. Els sol·licitants d'asil són el grup més vulnerable, atès que són pocs els països del món que els concedeixen algun tipus de dret. Espanya és una *rara avis* en aquest sentit, ja que qualsevol persona que ha sol·licitat protecció internacional, encara que no hagi resolt l'atorgament (per tant, en situació d'asil), té reconeguts els mateixos drets d'assistència social d'acollida que una persona amb l'estatut de protecció internacional atorgat.

Nombre de desplaçats forçats al món, 2017

68,5 milions de desplaçats forçats



Font: UNHCR Global Trends. Forced Displacement in 2017 (UNHCR, 2017).

D'acord amb les dades donades per l'Alt Comissariat de les Nacions Unides per als Refugiats (ACNUR), en 2007 hi havia aproximadament uns quaranta milions de persones desplaçades al món. Deu anys després aquest nombre s'apropa a setanta milions. La gran majoria dels refugiats procedeixen de tan sols deu països, és a dir, el 82% (sense tenir en compte els desplaçats interns) provenen de Síria, Afganistan, Sudan del Sud, Myanmar, Somàlia, Sudan, República Democràtica del Congo, República Central Africana, Eritrea i Burundi. I la majoria d'aquests refugiats es concentren en uns quants països. De fet, deu paï-

sos acullen més de la meitat dels desplaçats internacionals del món: Turquia, Pakistan, Uganda, Líban, República Islàmica d'Iran, Alemanya, Bangladesh, Sudan, Etiòpia i Jordània.

Activitat: Del país d'origen al de destinació

ACNUR recull de manera exhaustiva dades de protecció internacional al llarg de la història en la seva pàgina web (<http://popstats.unhcr.org/en/overview> i <https://data2.unhcr.org/en/situations>). Amb aquestes dades, es poden revisar els països de procedència dels desplaçats forçosos, els països als quals aquests es desplacen o el nombre en què ho fan. Tenint en compte això, proposem dues activitats.

Primera activitat: Feu un esquema de la situació actual dels refugiats al món i esbrineu quants dels desplaçats van cap als països del primer món (vegeu la migració sud-nord en el mòdul 1) i quants formen part de moviments sud-sud. Esbrineu també quins refugiats van a quin país. És a dir, on van les persones procedents de Síria? I les de la República Democràtica del Congo?

Segona activitat: Preneu dades tant del producte interior brut (PIB) com de la població dels principals països que acullen els refugiats i esbrineu quins països acullen més refugiats tenint en compte el seu PIB i d'acord amb la seva població (una unitat de mesura estàndard és el nombre de refugiats per cada mil habitants). En definitiva, quin és el país més pobre del món que acull més refugiats? Qin país del món acull més desplaçats per cada mil habitants?

En vista dels resultats obtinguts, us sembla que els països occidentals com Canadà, Estats Units o de la Unió Europea són els més afectats per la mobilitat de desplaçats forçosos?

El règim de protecció internacional té l'origen en els més de quaranta milions de desplaçats que va haver-hi a Europa després de la Segona Guerra Mundial, i la seva base jurídica està en la Convenció de Ginebra de 1951, signada en el marc de Nacions Unides. La Convenció assevera que els estats signataris d'aquest acord hauran de reconèixer l'estatut de refugiat a la persona que resideix fora del seu país de nacionalitat però no pot (o no vol) tornar per un «temor fonamentat de persecució per motius de raça, religió, nacionalitat, pertinença a un grup social concret o opinió pública». En 1967 s'acorden els protocols addicionals I i II, que desenvolupen i amplien el contingut de la mateixa Convenció, millorant significativament la protecció jurídica.

A la fi del 2017, 145 i 146 països del món havien signat la Convenció i els seus protocols respectivament, i això els obligava a protegir aquestes persones i a respectar el principi de *senar-refoulement*, és a dir, de no ser retornat a un país on puguin ser perseguits.

L'estatus de refugiat pot ser concedit tant per un país d'acollida concret com pel mateix ACNUR. De fet, és el mateix Alt Comissionat que atorga més percentatge d'estatus de protecció internacional. Això és degut en bona mesura al fet que no tots els països del món han signat la Convenció, i en molts casos, encara que l'hagin signada, tenen clàusules restrictives de reconeixement. Un exemple d'això és Turquia, que, si bé va signar la Convenció en 1954, la seva legislació interna puntualitza que tan sols reconeixerà la protecció a les persones procedents del continent europeu. De fet, els milions de refugiats que des del 2015 han arribat a aquest país, procedents de Síria per causa de la guerra civil que el país pateix des del 2011, tenen reconegut l'estatus de refugiat per l'Alt Comissionat exclusivament.

El reassestament

Quan és l'ACNUR el que reconeix la protecció internacional, i en casos en què es produeixen alts nivells de concentració de refugiats en situació de vulnerabilitat (com en els casos de Turquia, Líban o Jordània), l'Alt Comissionat acorda el «reassestament» de persones d'un país cap a un altre.

En definitiva, els reassestaments són acords anuals entre l'ACNUR i països (Canadà, Estats Units o estats membres de la UE principalment) pels quals s'estableixen quotes per a assentar refugiats d'un país en un altre.

Una protecció internacional pot ser reconeguda amb l'estatus de refugiat però també amb altres formes com les de protecció subsidiària i humanitària. De major a menor, cadascuna d'aquestes formes de protecció internacional estan vinculades al reconeixement d'una sèrie de drets. Així, mentre que el reconeixement de refugi no té temporalitat i permet accedir a tot un seguit de drets a l'estat que l'atorga, la protecció subsidiària i la humanitària són estatus temporals que han de ser revalidats cada cert temps i que tenen limitats drets econòmics (p. ex., accés al mercat de treball), socials (p. ex., accés a la sanitat pública) o polítics (p. ex., participació en eleccions locals). En qualsevol cas, aquestes diferències en el tipus d'estatus atorgat, en la temporalitat de la concessió i en l'accés més o menys restringit a drets depèn de manera exclusiva de la legislació interna de cada país.

Des de mitjan anys vuitanta, assistim a un important creixement del nombre de desplaçats forçosos que escapen de la persecució o del conflicte. Entre altres qüestions, això ha provocat que avui, més que mai, el fenomen de la protecció internacional s'hagi convertit en un tema de rellevància política internacional i que estigui en totes les agendes dels països occidentals, tant de manera interna com internacional. De fet, la majoria dels partits polítics porten la qüestió dels refugiats en el programa polític com a arma electoral. Exemples de l'ús dels refugiats en el discurs polític són el discurs que va fer el president del

Contingut complementari

Actualment, hi ha un debat important sobre què es pot entendre per desplaçat forçós. La definició que el Conveni de 1951 feia de refugiat no quadrava avui amb el moviment de persones que es veuen obligades a fugir dels seus països. Un exemple molt clar en aquest sentit és si el refugiat per motius mediambientals pot acollir-se al Conveni o no. En el mòdul 4 aprofundirem sobre això.

Govern dels Estats Units, Donald Trump, en la campanya electoral del 2016 o l'important creixement de partits d'extrema dreta a la UE, que enarboren el discurs antiimmigratori, especialment arran de l'arribada de més d'un milió de refugiats a territori europeu (països com Àustria, Itàlia, Hongria o Polònia en són un bon exemple) entre el 2015 i el 2016.

La crisi dels refugiats a la UE

La «crisi dels refugiats», tal com s'ha anomenat a la Unió Europea, és entesa per molts experts com un tema vinculat a la falta de cooperació i coordinació en la gestió, per part dels estats membres de la Unió, dels centenars de milers d'arribades a territori europeu. Si bé podem afirmar que hi ha una crisi de refugiats al món, atès l'increment important que el desplaçament forçós ha experimentat en aquests últims anys, la veritat és que a Europa tan sols ha arribat un nombre reduït si ho mirem de manera comparada. Tal com hem dit, la majoria dels desplaçats forçosos es mouen dins del propi país, i quan decideixen (o poden) marxar a un altre país ho fan a un país fronterer en la gran majoria dels casos. La crisi política que sacseja Europa, davant la dificultat que travessa el procés d'integració comunitari, ha fet de la qüestió dels refugiats un tema central, que exemplifica la dificultat dels estats membres per a arribar a acords de col·laboració en el marc de la Unió.

Un exemple clar en aquest sentit és l'acord, aconseguit a la fi del 2015 per tots els estats membres, de repartir («resituar» en argot comunitari) els refugiats que arribaven a les costes gregues i italianes a fi de rebaixar la pressió, que tots dos països van tenir en el moment de majors arribades de persones als seus territoris. Des de llavors, no solament s'ha estat lluny de complir les quotes de repartiment acordades (solament el 20% dels refugiats s'havien repartit quan es va tancar el termini per a fer-ho en 2017), sinó que els posicionaments completament dispersos davant aquesta mesura no s'han deixat d'observar. Dos grans blocs (països de sud, centre i nord d'Europa, d'una banda, i de l'est –l'anomenat grup de Visegrad–, de l'altra) es van enfrontar des de l'inici, la qual cosa ha dificultat i impossibilitat una resposta de manera unisona i eficaç.

Avaluació de la política de protecció internacional

El fet que un tema sigui tan mediàtic i estigui tan polititzat pot tenir una part negativa, com per exemple que hi hagi partits polítics que l'utilitzin per a guanyar eleccions enaltint les conseqüències negatives del fenomen. Però també té una part positiva. En aquest cas ens referim a les nombroses anàlisis i avaluacions que des de la societat civil, els diferents nivells governamentals, les organitzacions internacionals o l'acadèmia es fan a fi de conèixer les causes, factors i conseqüències de la protecció internacional o el funcionament dels sistemes d'asil.

El cas europeu és un bon exemple en aquest sentit. La Base de Dades d'Informació sobre Asil (AIDA) és administrada per l'European Council on Refugees and Exiles (ECRE) i conté informació sobre els procediments d'asil, les condicions de recepció, la detenció i el contingut de la protecció internacional en vint-i-tres països europeus. L'objectiu general és contribuir a millorar les polítiques d'asil a Europa i la situació dels sol·licitants de protecció. AIDA recull, entre d'altres, informes país a país i informes comparats.

El seu web és <http://www.asylumineurope.org>, i l'informe sobre Espanya és <https://www.accem.es/informe-aida-espana-2/>.

Programes de regularització

Les anomenades regulacions extraordinàries han estat una de les principals vies desenvolupades per tots els països occidentals per a treure immigrants de la situació d'irregularitat mitjançant la concessió d'algun tipus d'estatus legal. Els objectius principals d'aquests programes de regulació han estat, d'una banda, posar fi a la indefensió, tant econòmica com social, dels immigrants que eren al país d'acollida, o limitar-la, i, de l'altra, eliminar una part de l'economia sub-

mergida del país. Les regularitzacions no són una pràctica recent, sinó que tenen l'origen en la contractació d'immigrants durant la Segona Guerra Mundial. Països com els Estats Units o França van regularitzar immigrants de manera rutinària durant més de quaranta anys, conformant una de les formes d'ingrés més multitudinari en aquests països, especialment per a joves treballadors en sectors productius d'alta concentració de mà d'obra estrangera. De fet, els Estats Units van legalitzar prop de tres milions de migrants indocumentats entre els anys setanta i vuitanta.

Un exemple actual de programa de regulació és el que es va desenvolupar a Espanya l'any 2005. Malgrat la crítica forta que va rebre de la resta dels estats membres de la UE, atès que obria la porta a centenars de milers de persones a l'espai de lliure circulació europeu (espai Schengen), la regulació va permetre que prop de set-cents mil persones s'emparessin en aquesta mesura, i això va ser acollit molt favorablement entre organitzacions de la societat civil i immigrants. Aquest tipus de regulació extraordinària s'ha donat en el marc dels Estats Units o de la UE i, a més, tots els països receptors d'immigrants han engegat aquest tipus de pràctica en major o menor mesura.

2.3. Migració irregular: *the back door*

El tancament de fronteres dels anys setanta va comportar la proliferació de la migració irregular, i això va contribuir a polititzar els temes migratoris i va ajudar a incrementar la pressió per a controlar la immigració amb l'engegada de polítiques de fronteres més rigoroses per part dels principals estats receptors de fluxos. Malgrat la importància d'aquest fenomen, els estats tenen una capacitat d'actuació limitada atesa la falta de comprensió d'aquest complex moviment de persones (Castles i Miller, 2004). De fet, actualment no hi ha cap estimació fiable del nombre de persones que estan de manera irregular al món, i això dificulta encara més la capacitat dels diferents actors per a actuar sobre aquest fenomen. Malgrat això, s'han posat en marxa diverses polítiques a fi de posar fi a la situació d'irregularitat de milers de persones i de controlar l'arribada de persones en aquesta situació. Revisem-ne algunes:

- **Sancions a la contractació il·legal**

Durant alguns anys hi ha hagut un *laissez faire* pel que fa a la contractació de persones no documentades en molts països. La immigració en situació irregular ha cobert necessitats de segments laborals molt específics, atès que es tractava de mà d'obra barata i submissa als requeriments de l'empresari (treballadors de l'agricultura africans a Espanya, plantes maquiladores als Estats Units i Mèxic, empleades de la llar filipines a la Gran Bretanya o llatinoamericanes a Espanya, treballadores de la indústria del sexe a tota la UE, etc.). No és fins a mitjan anys setanta que una bona part dels estats occidentals comencen a legislar a fi de posar fi a la contractació de persones en situació irregular, principalment sancionant els ocupadors. Malgrat la posada en marxa d'una legislació clara, durant tots aquests anys

la seva aplicació ha estat deficient atesa la falta de personal dedicat al control o les sancions limitades imposades.

- **El control de la frontera i la seva externalització**

El control de la frontera ha estat sempre la barrera principal que tots els països han utilitzat per a poder controlar els qui entren en un país. Si bé aquestes fronteres físiques no han existit sempre, després de l'any 2001 s'han convertit en l'eina més important per a frenar la mobilitat de persones. Aquestes fronteres no solament són tanques físiques implantades als límits territorials d'un país, sinó també, principalment, les fronteres que s'erigeixen en aeroports i ports de tot el món, que són la principal via d'entrada de persones i que són custodiades per forces de seguretat nacionals. A aquestes fronteres físiques en territori s'hi han sumat a poc a poc altres fronteres mitjançant l'anomenada externalització de fronteres, tant en mans privades com d'altres estats. L'externalització de fronteres inclou diverses actuacions, algunes complexes. Remarquem el control de passaports i visats que fan les companyies de transport de persones de tot el món, fins i tot abans d'embarcar per al viatge. Si la principal entrada de persones de manera irregular és a través dels aeroports i ports de tot el món, les primeres a frenar el moviment de persones són les companyies¹ amb la certificació de la documentació corresponent de cada passatger en funció del que estableix cada país. Una altra forma d'externalització, cada vegada més important, és la que es produeix entre estats (la veurem en profunditat en l'últim apartat d'aquest mòdul). Es basa en acords bilaterals o multilaterals entre estats en els quals s'impulsa a tercers estats a controlar les sortides i arribades de possibles immigrants. Si bé el tipus d'externalització de fronteres més reconegut és el que es porta a terme amb països en trànsit (Estats Units amb Mèxic per controlar centreamericans o Unió Europea amb països del nord d'Àfrica per frenar l'arribada de subsaharians), no és l'únic, i cada vegada agafa més rellevància el que es porta a terme amb països d'origen perquè controlin les pròpies fronteres. Un altre tipus d'externalització de fronteres que busca controlar els fluxos, i que cada vegada és més important, és el que estan portant a terme actors supranacionals com, en el cas de la UE, l'Agència Europea de la Guàrdia de Fronteres i Costes (Frontex), que en l'última renovació inclou la posada en marxa d'un cos de policia fronterera pròpia, o l'operació feta per l'OTAN al maig del 2016 i per la UE al Mediterrani occidental, a fi de controlar els fluxos i frenar els contrabandistes i traficants de migrants en aquesta àrea.

⁽¹⁾L'interès de les companyies de transport de persones per controlar que els viatgers compleixen els requisits establerts pel país al qual viatgen es deu al fet que, en cas d'irregularitats o d'incompliment dels requisits d'entrada, és la companyia la que es fa càrrec de la despesa de devolució d'aquesta persona. Per tant, són aquestes companyies el primer filtre amb el qual es troba qualsevol migrant.

- **Polítiques de retorn (voluntari, voluntari assistit o forçós)**

No són pocs els països del món que han signat acords bilaterals o multilaterals amb països d'origen o de trànsit davant l'arribada d'immigrants ir-

regulars. Aquesta pràctica, que s'ha estès notablement amb l'arribada del segle XXI, permet als estats retornar persones que han arribat de manera irregular al seu territori. Hi ha principalment tres tipus de retorns. El primer, el voluntari, correspon al que es fa a petició del mateix immigrant al seu país d'origen, i el país en el qual l'immigrant està assentat es fa càrrec de les despeses de devolució. El segon tipus de retorn, és voluntari igual que l'anterior, però és acompanyat de mesures d'assistència per a la integració al país d'origen. Aquest tipus de retorn ha tingut el major auge després de la crisi financera i econòmica, quan centenars de milers d'immigrants han perdut l'ocupació i han anat caient en l'anomenada irregularitat sobrevinguda (el pas de la regularitat a la irregularitat per pèrdua d'ocupació). L'OIM n'ha estat el principal abanderat i, en la major part dels països occidentals, ha proporcionat el major programa d'actuació. Entre les actuacions posades en marxa hi ha: la capitalització de l'atur (acumulació del total de l'atur) o el suport econòmic per a posar en marxa una activitat productiva en origen. El tercer tipus de retorn, que és el més comú, és el forçós, sia al país d'origen o a l'últim país de trànsit pel qual es va passar. Aquest tipus de retorn forçós passa per la signatura prèvia d'un acord entre el país d'acollida i el de retorn. Els Estats Units, que tenen una pràctica reeixida quant al gran volum de persones que retornen al país d'origen, basa el retorn tant en la devolució de persones en situació irregular com en la deportació de persones que han comès algun tipus de delictes (el tipus de delictes pot ser des d'haver comès un homicidi fins a conduir sota els efectes de l'alcohol).

- **La lluita contra el contraban (pas) o el tràfic de persones**

Al món el contraban i el tràfic de persones han augmentat en igual o major proporció al nombre de moviments de persones. Avui dia ens trobem amb vies migratòries en què el moviment solament es produeix amb la mediació de passants individuals o de grups organitzats criminals. Un exemple d'això són els fluxos de centreamericans o mexicans cap als Estats Units, on els càrtels de droga han inclòs el pas de migrants com una activitat més dins del repertori d'actes il·legals, o cap al nord d'Àfrica per a arribar a costes europees creuant el Mediterrani, on hi ha tots dos tipus d'actors (passants individuals i grups organitzats) que participen en el moviment de persones.

La lluita contra el contraban i contra el tràfic de persones s'ha intensificat de manera global a fi de posar fi, d'una banda, a l'arribada de migració irregular i, d'altra banda, a l'explotació constant a la qual es veuen sotmeses centenars de milers de persones en intentar creuar les fronteres.

Per exemple, la UE, els estats membres de la qual són signataris dels principals acords internacionals² s'ha dotat d'un marc legislatiu propi per a fer front a aquest fenomen, al mateix temps que ha posat en marxa una sèrie de programes d'actuació tant en el marc de la mateixa Unió com amb l'ajuda i col·laboració de tercers països (Sánchez-Montijano i Arcarons, 2018).

⁽²⁾Hi ha dos acords que serveixen de marc legal internacional en la lluita contra el contraban i el tràfic de persones: el Protocol de Palerm contra el contraban de migrants per terra, mar i aire (Nacions Unides, 2000), i la Convenció de les Nacions Unides contra el crim transnacional organitzat (UNTOC).

El contraban enfront del tràfic de persones

Si moltes vegades el contraban i el tràfic poden anar units com a activitat il·legal, han de ser diferenciats. Nacions Unides assenyalen que en el contraban de persones un immigrant és ajudat per una altra persona a creuar una frontera, i per aquest suport aquesta segona persona obté un guany, mentre que el tràfic de persones té lloc quan s'enganya el migrant o s'exerceix algun tipus de coerció sobre ell a fi d'explotar-lo. En aquest segon cas, el guany del traficant s'obté de l'explotació a la qual és sotmès el migrant.

3. Desenvolupament d'un marc de cooperació per a gestionar les migracions

Atesa la complexitat que comporta gestionar els fluxos migratoris, sembla clara la necessitat de plantejar la posada en marxa d'un marc de cooperació i col·laboració de gestió de les migracions. L'objectiu principal d'aquest acord no seria tan sols gestionar eficaçment els fluxos migratoris sinó també, principalment, buscar l'anomenat efecte guanyador triple (*win-win-win*), tant per als països d'origen i destinació com per al mateix immigrant. Si bé en els últims vint anys hem assistit a un desenvolupament de nivells de cooperació importants en l'àmbit regional, com en els casos de la Unió Europea o l'acord de mobilitat Mercosur, els acords globals s'hi han resistit. A continuació en revisem alguns començant pel global.

3.1. Un marc d'actuació global

Hi ha un ampli marc jurídic que regula la migració a escala internacional. En el marc de Nacions Unides hi ha:

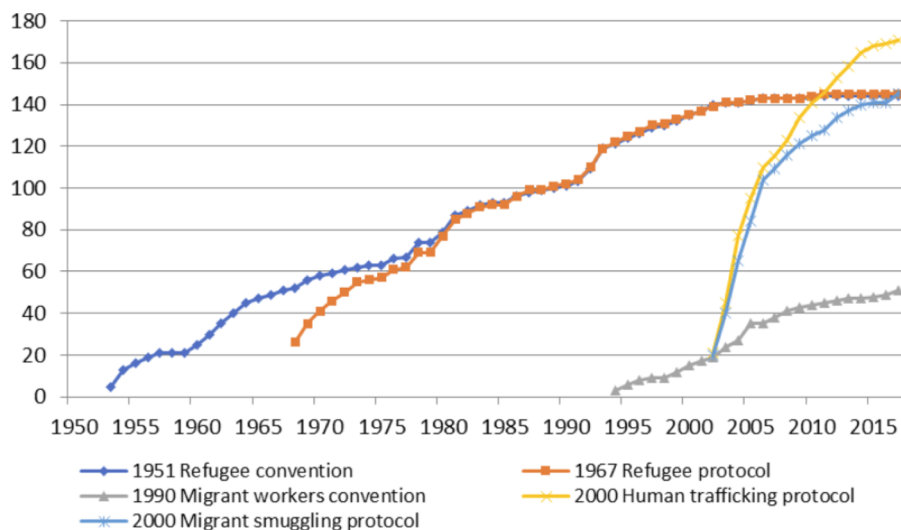
- 1) la Convenció de Ginebra de 1951 sobre l'Estatut dels Refugiats;
- 2) els Protocols de 1967 posteriors;
- 3) la Convenció internacional sobre la protecció dels drets de tots els migrants treballadors i els membres de les seves famílies de 1990;
- 4) el Protocol de 2000 que prevé, suprimeix i castiga el tràfic de persones;
- 5) el Protocol contra el contraban de migrants per terra, mar i aire de l'any 2000.

A aquests acords específics caldria sumar-hi textos globals que afecten d'una manera o altra els migrants, com per exemple la Declaració Universal de Drets Humans de 1948 o la Convenció sobre els drets de l'infant de 1991, i els instruments aprovats en reconeixement dels drets dels treballadors migrants per l'OIT. Conjuntament, donen com a resultat les bases jurídiques i els marcs legals que han de regir la migració internacional.

Així i tot, tal com succeeix en moltes altres àrees en què hi ha entramats regulatius amplis, la ratificació i especialment l'aplicació, si bé han augmentat en els últims anys, encara nos'han estès. De fet, prenent com a base els 193 països que formen part de Nacions Unides, la Convenció de Ginebra de 1951 l'han ratificada 145 països, i els protocols I i II, 146. El protocol més ratificat de l'entramat de Nacions Unides ha estat el de lluita contra el tràfic de persones,

amb 171 països signataris, mentre que el de contraban de persones l'han ratificat 145 països. Finalment, el menys ratificat de tots els acords aconseguits ha estat la Convenció internacional sobre la protecció dels drets dels migrants treballadors i els seus familiars de 1990, que tan sols han ratificat 51 estats membres, tal com es pot veure en el gràfic següent. En definitiva, a la fi del setembre del 2017, solament 37 estats havien signat els cinc instruments de Nacions Unides més importants en relació amb la migració internacional.

Països que han ratificat els instruments sobre migració internacional de l'ONU



Font: United Nations Treaty Collection; vegeu <http://treaties.un.org>

Però la necessitat d'una aproximació global a les migracions parteix de la base no solament de la falta de ratificació per part dels estats membres de Nacions Unides i de la seva aplicació concreta, sinó de les conseqüències negatives del model actual i la falta de satisfacció global que aquest ha produït tant per als països d'origen com per als de destinació i, principalment, per als mateixos migrants. Referent a això, cal destacar alguns aspectes relacionats amb l'efecte de les migracions sobre els tres principals actors.

Problemes en països de destinació

Sia per la posada en marxa de polítiques de tancament de fronteres (polítiques de «immigració zero») o d'obertura davant les necessitats que reclamava el mercat de treball dels països de destinació, la veritat és que la mobilitat és un fenomen que escapa en major o menor mesura de les polítiques de control de fluxos. Hi ha bastants països al món, desenvolupats o no, que es troben amb importants borses d'immigració irregular difícil de quantificar i a les quals no sempre és fàcil de fer front de manera individual. Aquí la cooperació entre diferents països, inclosos els de trànsit i origen, sembla l'única via per a poder gestionar les arribades de manera ordenada.

L'obsessió de molts països per controlar les seves fronteres provoca que a vegades es donin tancaments de fronteres que posen barreres de manera indirecta a la mobilitat de persones que podrien fer una important contribució (sia eco-

nòmica, social, política o cultural) al país de destinació. Un exemple notable ha estat la dificultat que moltes parelles mixtes (matrimonis entre un estranger i un nacional del país de destinació) tenen a Europa perquè la seva relació sigui reconeguda per les autoritats davant la por de donar permís d'entrada a persones que puguin casar-se per conveniència. Un altre exemple molt denunciat és l'important nombre de negocis que s'han vist frustrats perquè el visat que empresaris estrangers van demanar a les ambaixades dels països de destinació no van ser resolts a temps o fins i tot van ser denegats. De fet, hi ha bastants autors que afirmen que, davant aquesta obsessió per controlar els fluxos enfront del dilema de pèrdua de competitivitat, els estats «perden el control» (Sassen, 1996).

A això se sumeja la situació innegable de necessitat de mà d'obra estrangera en una realitat demogràfica caracteritzada pel declivi poblacional i l'envelliment. Encara que la desocupació es mantingui en nivells alts en alguns països d'acollida, les estimacions confirmen que l'única via per a mantenir uns nivells demogràfics acceptables i salvaguardar l'estat de benestar existent és mitjançant la contractació de mà d'obra estrangera.

Finalment, queda per plantejar l'impacte sobre l'estat de benestar i l'impacte fiscal dels migrants, i també sobre la societat en general (qüestions culturals, identitàries, securitàries, etc.) en el moment de l'assentament dels migrants als països d'acollida. Aquests temes seran tractats en profunditat en el mòdul 3.

Problemes per als països d'origen

Per a molts països, el fet que milions de ciutadans hagin pogut sortir dels seus territoris ha significat una vàlvula d'escapament davant la impossibilitat d'aquests territoris de proveir d'un mercat de treball o una estabilitat política a aquestes persones. Els migrants, amb les remeses econòmiques enviades als seus familiars, o amb petites inversions de capital directes per a engegar petits negocis productius, han alleujat la situació de milions de famílies de tot el món. No obstant això, els països d'origen són grans afectats per la mobilitat d'immigrants.

En primer lloc, aquesta mobilitat comporta la pèrdua de joves amb potencial en edat de treballar. Es produeix l'anomenada fuga de cervells (*brain drain* en anglès), que correspon als joves que marxen a altres països deixant enrere la possibilitat de desenvolupar les seves capacitats al país d'origen. La major pèrdua es produeix quan aquests joves han estat formats a la seva comunitat i marxen a l'exterior per continuar educant-se o per posar en pràctica les habilitats ja apreses. Tingueu en compte que en la majoria dels casos aquests immigrants preparats tendeixen a no tornar al país d'origen perquè troben un context de desenvolupament que els és més favorable al país d'acollida.

En segon lloc, hi ha regions al món que s'han especialitzat a enviar immigrants cap a l'exterior, la qual cosa provoca que zones senceres quedin drenades tant de població com d'economia o serveis. Hi ha bastants llocs que viuen, únicament i exclusiva, de les remeses rebudes pels familiars a l'exterior, de manera que perden gairebé de manera absoluta les vies d'autogestió econòmica, social i política.

Dificultats per als immigrants

La política posada en marxa després del setembre del 2001 se sosté en el fet que qualsevol persona que emigra pot ser un immigrant irregular i que, d'una manera o altra, podria posar en perill la seguretat del país que l'acull. El resultat és que els límits a la mobilitat que els estats imposen provoquen, en primer lloc, que siguin moltes les persones que no tenen capacitat per a moure's de manera constant per motius de negoci, intel·lectuals o simplement per visitar els seus familiars. En aquest marc, l'estigmatització porta al fet que siguin molts els que no poden travessar fronteres i que els migrants hagin de decidir entre assentar-se al país que els acull o tornar al país d'origen, amb escasses possibilitats de poder tornar algun dia.

Els límits a la mobilitat provoquen, en segon lloc, que una part de les migracions que es produeixen siguin de manera irregular, particularment entre les persones més vulnerables i amb menys capacitat per a entrar per la porta del davant. Les polítiques de control de fronteres actual té com a conseqüència principal que sigui la població amb menys recursos i amb més dificultat de prosperar la que trobi un major nombre d'obstacles per a poder moure's i buscar sortides mitjançant la migració. A més, aquest tipus de mobilitat és acompanyada d'abusos i maltractament per part de tots els actors que participen del fenomen de la irregularitat (traficants, contrabandistes, seguretat privada o, a vegades, forces de seguretat pública).

Creació d'un marc global de cooperació

Davant el que s'ha presentat, cal engegar un marc global de cooperació i col·laboració sobre immigració entre tots els actors implicats. La base d'acció seria clara: tractar de reduir els problemes vinculats amb els moviments migratoris i al mateix temps potenciar els beneficis de la mobilitat humana. La millor política migratòria és la que no bloqueja la mobilitat però regula internacionalment els fluxos de manera eficaç. Cal la cooperació entre països d'origen i de destinació, amb la participació dels organismes internacionals i la societat civil, la qual cosa permet respondre als problemes a què s'enfronten els tres principals actors esmentats abans. Aquest acord global haurà de tenir en compte almenys tres aspectes: gestionar els fluxos de manera ordenada, abordar les causes que provoquen la migració (les anomenades *root causes*) i, finalment, fiscalitzar el compliment dels principals protocols internacionals que desenvolupen els drets que tenen totes aquestes persones en moviment.

Pacte mundial sobre migració (Global Compact)

Al setembre del 2016 els caps d'estat i de govern es van reunir per primera vegada per debatre sobre migració i protecció internacional en el marc de l'Assemblea General de l'ONU.

En aquesta reunió es va adoptar la Declaració de Nova York per als refugiats i els migrants, en la qual els 193 estats membres reconeixien la necessitat d'un enfocament integral de mobilitat humana i d'una major cooperació.

Després de diversos mesos de treball posterior, al juliol del 2018 s'acordava el Pacte mundial per a la migració segura, ordenada i regular i es ratificava a Marrakech, Marroc, els dies 10 i 11 de desembre de 2018, amb 23 grans objectius.

Per a més informació, visiteu <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>.

3.2. Processos regionals de cooperació

Tal com hem dit, la cooperació i la col·laboració poden tenir un impacte positiu per a tots els implicats. És per això que, a falta d'un marc internacional d'actuació clar i desenvolupat, s'han institucionalitzat altres iniciatives, com els acords regionals o els bilaterals. En aquesta secció ens centrarem a revisar breument dos casos: el de la Unió Europea i el d'Amèrica.

Acords regionals: la gestió de fluxos eficaç

En 1997 Koffi Annan, antic secretari general de Nacions Unides, va fer el discurs següent davant amb la intenció frustrada d'engegar un acord global de gestió migratòria:

«Les experiències disperses dels països o subregions pel que fa a la migració internacional suggereixen que, si es troben solucions pràctiques, és probable que sorgiran de la consideració de la situació particular de grups de països que comparteixen posicions o preocupacions similars pel que fa al sistema global de migració internacional. En vista d'això, pot ser convenient buscar enfocaments regionals o subregionals sempre que sigui possible.»

La Unió Europea

La política migratòria en el marc de la Unió Europea ha estat sempre un punt central del procés d'integració, sia per a gestionar els fluxos interns dels ciutadans europeus o per a controlar les persones vingudes de tercers països. El Tractat de París de 1951 ja posava fi a les restriccions basades en la nacionalitat per a accedir al mercat de treball dels sis països membres. El posterior Tractat de Roma de 1957 plantejava crear un mercat comú en què els nacionals dels altres estats membres podrien moure's lliurement en cas de trobar un treball (art. 48).

L'accés dels diferents estats a la lliure circulació, ja en el marc de la signatura de l'anomenat acord Schengen de 1985 i amb entrada en vigor en 1995, s'ha desenvolupat amb certa cautela davant el recel, per part dels estats fundadors, al fet que el lliure moviment entre estats pogués desbordar els mercats de treball i els estats de benestar nacionals. No obstant això, fins avui no s'ha produït

cap aflluència massiva de treballadors d'un país a un altre, i l'acord Schengen i el reconeixement a la lliure circulació dels europeus són la política comunitària més ben valorada per tots els ciutadans en l'actualitat.

L'Eurobaròmetre, que mesura dues vegades l'any l'opinió pública dels europeus, recull entre les preguntes la satisfacció amb les polítiques de la Unió, entre les quals hi ha la lliure circulació. Vegeu: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/general/index>

Però la política de control dels fluxos intraeuropeus no és l'única política desenvolupada en el marc de la Unió. De fet, com a conseqüència de la lliure circulació de persones de manera interna, les fronteres externes de la pròpia Unió i la cooperació per a controlar-les han anat augmentant. Un dels instruments més importants que s'ha desenvolupat ha estat l'Enfocament Global per a les Migracions (EU Global Approach to Migration and Mobility, GAMM), adoptat en 2005 amb l'objectiu d'abordar els aspectes més rellevants de la migració de manera coordinada i integral, i en associació amb països que no pertanyen a la UE. El GAMM té els temes prioritaris següents:

- 1) Ordenar l'arribada de fluxos migratoris legals.
- 2) Prevenir i reduir la migració irregular mitjançant un control més exhaustiu a les fronteres i polítiques de cooperació al desenvolupament.
- 3) Lluitar contra el tràfic d'éssers humans mitjançant la transferència de coneixement i treball coordinat.

En aquest marc de cooperació desenvolupat pel GAMM, una de les línies de treball principals ha estat establir acords de col·laboració amb tercers països mitjançant instruments polítics (com els diàlegs amb Àfrica del Procés de Rabat, el Procés de Praga i els partenariats amb països de l'est, o el diàleg migratori amb l'Amèrica Llatina), instruments jurídics (com els acords de facilitació de visats per a entrar a la UE amb països com Rússia o Ucraïna, o els acords de readmissió per a retornar immigrants irregulars com els que hi ha amb el Marroc o Turquia) o suport operacional concret (com els partenariats de mobilitat amb països com Cap Verd, Moldàvia o el Marroc, l'acord establert amb Turquia per a controlar els fluxos migratoris després del 2015 o el suport a organitzacions de la societat civil i organismes internacionals).

En conclusió, totes aquestes eines han tingut com a conseqüència el desenvolupament d'una zona de vigilància comuna basada en el control de les fronteres dels països de l'est i del sud d'Europa, i en l'externalització de la vigilància dels moviments de persones cap a estats de trànsit i d'origen (aquesta qüestió serà tractada en el mòdul 4 quan es revisi la relació entre migració i seguretat). A aquest marc de cooperació europeu caldria sumar-hi un nombre important

d'acords bilaterals que estats membres han establert amb tercers països. Exemples d'aquests compromisos de gestió de mobilitat són els aconseguits entre Espanya i el Marroc, Itàlia i Líbia, Grècia i Turquia o de França i Mali.

Amèrica

En el marc del continent americà, hi ha hagut diverses iniciatives regionals per a gestionar els fluxos migratoris. Una de les primeres és el conegut com a Procés de Puebla. En 1996 s'instaurà la Conferència regional sobre migració (CRM) amb l'objectiu de constituir un fòrum regional sobre migracions internacionals amb la participació de països que comparteixen un context comú encara que amb perspectives diferents. La CRM el conformen deu països (Belize, Canadà, Costa Rica, Estats Units, Guatemala, Hondures, Mèxic, Nicaragua, Panamà i República Dominicana) i té com a objectius principals: promoure l'intercanvi d'informació, experiències i bones pràctiques; fomentar la cooperació i els esforços regionals en matèria migratòria, i enfortir els processos de la gestió migratòria. Després de més de vint anys d'existència, alguns experts fan una revisió crítica dels objectius aconseguits per la CRM, atès que ha basat la seva actuació en els interessos dels estats, deixant a un costat les necessitats dels migrants. D'altra banda, aquests mateixos experts afirmen que s'ha centrat en bona part en temes vinculats amb la seguretat i el retorn de migrants.

La preocupació per la migració internacional i el control sobre la aquesta ocupa també un apartat específic en el Tractat de lliure comerç de l'Amèrica del Nord (TLCAN o NAFTA en anglès) entre Canadà, Estats Units i Mèxic. Malgrat partir de realitats migratòries molt diferents, la inclusió del moviment de persones en el diàleg es va focalitzar a l'inici en un intent per a ajustar les migracions del país del sud als mercats de treball dels països del nord i, consegüentment, per a reduir la immigració irregular. En qualsevol cas, la impossibilitat de controlar els fluxos per totes les parts ha portat al fet que avui Mèxic utilitzi aquesta qüestió com a discurs reivindicatiu, sense cap capacitat d'aplicació real, en el marc del TLCAN per a reclamar la lliure circulació de persones entre els tres països.

Finalment, queda per esmentar l'acord entorn del control de la mobilitat que s'ha establert amb el Mercat Comú del Sud (Mercosur). En el marc d'aquest procés d'integració regional, s'han aprovat diversos instruments a favor dels drets dels migrants i de la governança de les migracions intraregionals. El més significatiu de tots és l'acord sobre residència per als nacionals dels estats parts del Mercosur més Bolívia i Xile. L'acord que se signa en 2002 l'estableixen Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Xile, Perú, Colòmbia i Equador, i, a més de regular la lliure circulació de persones entre aquests països, proclama un conjunt de beneficis per als ciutadans pel que fa a polítiques migratòries en l'àmbit regional.

L'acord proposa establir regles comunes per a tramitar residències mitjançant la simplificació i harmonització dels requisits. La característica més important d'aquest conveni és que obre la porta a establir i reconèixer l'anomenada nacionalitat Mercosur, atès que, acreditant la nacionalitat d'un dels països signataris, s'accepta la lliure circulació i residència en els altres. Aquest protocol estableix també drets vinculats a la salut i a l'educació, a la reunificació familiar i a la lliure transferència de remeses, i a exercir una activitat laboral, entre d'altres.

Bibliografia

Lectures seleccionades

Arango Vila-Belda, Joaquín (2005). «Dificultades y dilemas de la política de inmigración». *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura* (núm. 713, pàg. 17-25). <<http://www.ortegaygasset.edu/publicaciones/circunstancia/ano-i---numero-2---septiembre-2003/ensayos/dificultades-y-dilemas-de-las-politicas-de-inmigracion>>

Aquest article pretén explicar les raons perquè cada vegada hi ha més polítiques d'immigració i perquè, no obstant això, hi ha més insatisfacció respecte a aquestes polítiques. El document presenta les principals dificultats que tenen aquestes polítiques i els dilemes que se'ls presenten, amb especial èmfasi en les polítiques a la Unió Europea.

Cornelius, Wayne A.; Tsuda, Takeyuki; Martin, Philip L.; Hollifield, James F. (2004). *Controlling Immigration: A Global Perspective*. California: Stanford University Press.

Aquest llibre editat proporciona una avaluació sistemàtica i comparativa important dels esforços fets per diferents països a fi d'abordar la immigració i els problemes que estan vinculats a la mobilitat humana. El text posa un èmfasi especial a revisar la bretxa cada vegada més gran entre els objectius de la política migratòria i els resultats obtinguts.

Geddes, Andrew (2003). *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. Londres: Sage.

Aquest text revisa les polítiques d'immigració de llarg a llarg d'Europa. Cobreix de manera exhaustiva la qüestió de si podem parlar legítimament de l'existència d'una política europea comuna de migració que vinculi els estats o si, per contra, cada estat membre respon als seus interessos i necessitats. Al llarg del llibre es revisen els diferents tipus de migració, es presenten els principals conceptes i debats que s'han generat en els últims vint anys en el marc de la Unió Europea.

Izquierdo, Antonio; Cornelius, Wayne A. (editors) (2012). *Políticas de control migratorio: Estudio comparado de España y EEUU*. Barcelona: Bellaterra.

L'objectiu d'aquest llibre editat és respondre la qüestió de fins a quin punt les mesures de control de la immigració (vigilància fronterera, vigilància interna o plans de regularització) aplicades als Estats Units i a Espanya durant els últims deu anys han canviat la conducta migratòria en la direcció desitjada. El text revisa de manera innovadora com les polítiques de control interactuen en la formació de xarxes socials transnacionals i les forces del mercat privat als països emissors i receptors.

Massey, Douglas S.; Taylor, Edward J. (2004). *International Migration. Prospects and Policies in a Global Market*. Oxford: Oxford University Press.

Aquest complet llibre comença fent un examen exhaustiu dels patrons actuals del moviment internacional per avaluar les perspectives per al futur immediat. En concret, analitza els fluxos migratoris incloent les transformacions estructurals associades amb la incorporació als mercats globals. Revisa la falta de coherència entre aquesta realitat global i el desenvolupament de polítiques dirigides a prevenir l'entrada d'estrangers i limitar-ne l'accés a ocupacions i programes socials.

Referències bibliogràfiques

Castles, Stephen; Miller, Mark J. (2004). *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. Mèxic: Universidad Autónoma de Zacatecas.

Guiraudon, Virginie; Joppke, Christian (2001). *Controlling a New Migration World*. Nova York: Routledge.

Martin, Philip L.; Martin, Susan F.; Weil, P. (2006). *Managing Migration: the promise of cooperation*. Nova York: Lexington Book.

OIT (2017). *Informe IV. Migración laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza*. Ginebra: OIT. <https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/106/reports/reports-to-the-conference/WCMS_550278/lang--es/index.htm>

Sánchez-Montijano, Elena; Arcarons, Albert F. (2018). «Southern Europe». En: McAuliffe; Triandafyllidou (editors). *Migrant Smuggling Data and Research: A global review of the emerging evidence base* (vol. 2).

Sassen, Saskia (1996). *Loosing control?*. Nova York: Columbia University Press.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). *International Migration Report 2017* (ST/ESA/SER.A/403). <<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017.pdf>>

UNHCR (2017). *UNHCR Global Trends. Forced Displacement in 2017*. Ginebra: UNHCR. <<http://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>>

Zolberg, Aristide (2006). *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*. Nueva York / Cambridge, Massachusetts / Londres: Russell Sage Foundation and Harvard University Press.